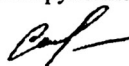


0-794172

На правах рукописи



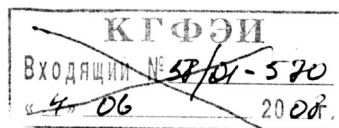
САВИНА Ольга Николаевна

МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ
ПОТОКОВ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

ВОЛГОГРАД – 2008



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградский государственный университет».

Научный руководитель: доктор экономических наук, доцент
Литвинова Алла Владимировна.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Сазонов Сергей Петрович;

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000715276

Ученый секретарь:

кандидат экономических наук, доцент
Дьякова Евгения Борисовна.

ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы».

Защита состоится « 23 » июня 2008 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.029.04 при ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400000, Волгоград, ул. Советская, 100. Ученый секретарь диссертационного совета

КПК. Зак. 2935. Тир. 80 экз.

Уче
докт

КОНТРОЛЬНЫЙ ЛИСТОК
СРОКОВ ВОЗВРАТА
КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ
ВОЗВРАЩЕНА НЕ ПОЗЖЕ
УКАЗАННОГО ЗДЕСЬ СРОКА
Копия пред. выдан

М.В. Гончарова

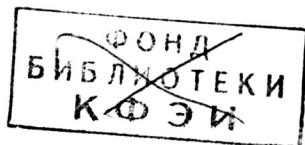
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одной из важнейших задач, стоящих перед российской экономикой в процессе осуществления экономических реформ, является создание нового финансово-экономического механизма, позволяющего повысить эффективность бюджетной системы на всех ее уровнях с учетом характера и особенностей осуществляемых в ней межбюджетных взаимодействий.

Работа над реформой бюджетного процесса на федеральном, региональном и местном уровнях подходит к завершению. За последние годы был достигнут существенный прогресс в обеспечении основных условий, необходимых для повышения результативности и эффективности бюджетной системы страны.

Результативность формирования и исполнения бюджета на региональном уровне обеспечивается за счет действенного регулирования и контроля качества управления всей системой финансовых потоков в рамках регионального хозяйственного комплекса, в составе которого исключительно важную роль играют муниципальные образования.

Муниципальная реформа существенно изменила основы местного самоуправления, принципы организации его бюджетного процесса. В ходе реализации реформы выявилось множество проблем, которые в настоящий момент требуют незамедлительных решений не только оперативного, но и стратегического характера, определяющего долгосрочные параметры функционирования данного уровня власти. К таким вопросам, в первую очередь, относятся обеспечение доходной части бюджетов муниципальных образований, формирование эффективных взаимодействий с бюджетами выше- и нижестоящих уровней и др. Данные вопросы могут быть решены только в условиях реализации стимулирующей бюджетной политики на уровне региона и непосредственного взаимодействия финансовых органов субъекта и органов власти местного самоуправления.

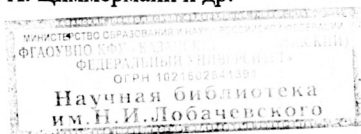


Приведенные выше соображения определяют актуальность исследования с позиций необходимости формирования и реализации эффективной региональной бюджетной политики в условиях адекватной современным финансово-экономическим процессам, результативной и эффективной системы межбюджетных отношений на субрегиональном и межмуниципальном уровнях.

Степень разработанности проблемы. Наиболее значимо вопросы развития бюджетной системы, бюджетного устройства и бюджетной политики страны представлены в фундаментальных разработках О.В. Врублевской, С.Ю. Глазьева, О.Н. Горбунова, Ю.Г. Данилевского, Л.А. Дробозиной, А.Г. Игудина, В.В. Ильина, А.Ю. Козака, С.И. Котляровского, С.М. Кузнецова, А.М. Лаврова, В.Н. Лексина, Б.З. Мильнера, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Т.А. Поздняковой, Л.И. Попова, Г.Б. Поляка, В.М. Радионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабанти, Л.И. Сергеева, С.П. Солянниковой, Н.Г. Сычева, К.И. Таксира, В.Б. Христенко и др.

Проблемы формирования и исполнения региональных и местных бюджетов, межбюджетного регулирования нашли свое отражение в исследованиях А.М. Бабича, Е.В. Бушмина, А.Г. Гранберга, Л.С. Гринкевича, В.П. Дьяченко, А.Г. Игудина, Л.Л. Игониной, Ю.В. Коростылева, В.Н. Лескина, В.И. Матеюка, Л.В. Перекрестовой, Т.А. Позднякова, Н.М. Сабитовой, С.О. Шохина и др. Существенный вклад в разработку концепции государственных и муниципальных финансов России внесли труды В.А. Алешина, О.В. Богачевой, Е.М. Бухвальда, С.Д. Валентя, В.П. Горегляда, Г.В. Курляндской, А.М. Лаврова, И.В. Подпориной, О.С. Пчелинцева, В.Н. Федоткина, С.Н. Хурцевича, А.К. Улюкаева, Л.И. Якобсона и др.

Опыт построения и функционирования бюджетных систем в государствах с федеративным устройством, а также роль бюджетов различных уровней в развитии национальных экономик исследованы в трудах таких зарубежных авторов, как Р. Берд, Р. Боудвей, С.Брю, Д. Брюммерхофф, Дж. Бьюкеннен, А. Вагнер, К. Валлих, Д. Кинг, Я. Корнаи, Дж. Литвак, Х. Мартинес, А. Ойкен, У. Оутс, И. Тибу, К. Третнер, К. Макконнелл, Х. Циммерманн и др.



Изучение тенденций и перспектив проводимой бюджетной реформы в РФ проводили С.А. Анисимов, В.А. Горегляд, А.Г. Бирюков, Л.П. Мазурова, Г.А. Маклеева, Е.В. Маркина, Т.Г. Нестеренко, С.П. Сазонов, С.С. Синельников-Мурылев, М.Е. Чижов и др.

Анализ исследований перечисленных выше авторов указывает на высокий уровень имеющихся разработок теоретического и эмпирического характера в области региональных и местных финансов и функционирования межбюджетных отношений. Вместе с тем, научная и практическая значимость дальнейших исследований в данном направлении обусловлена теми задачами, которые возникают в управлении бюджетным процессом в связи с новым этапом развития экономики России и ее регионов, а также в связи с реализацией положений бюджетной и административной реформ на уровне местного самоуправления.

Цель диссертационного исследования – теоретическое обоснование методов бюджетной политики перераспределения финансовых ресурсов в условиях разграничения полномочий на региональном и межмуниципальном уровнях и разработка направлений совершенствования межбюджетного регулирования в регионе.

В соответствии с поставленной целью в диссертационной работе решались следующие задачи:

- исследовать сущность, содержание и приоритеты бюджетной политики;
- структурировать межбюджетные взаимодействия в разрезе расширенной типизации бюджетной политики и, на этой основе, выявить специфику региональной бюджетной политики, в том числе на субрегиональном и межмуниципальном уровне;
- выявить характерные черты стимулирующей бюджетной политики и ее функциональные проявления на региональном уровне;
- раскрыть сущность и цели межбюджетного регулирования на современном этапе развития финансово-бюджетных отношений;

- дать характеристику механизму межбюджетного регулирования с позиций его субъектно-объектной характеристики, реализуемых функций, применяемых методов и инструментов;
- рассмотреть методы межбюджетного регулирования на субрегиональном уровне и подходы к оценке его эффективности, выявить возможности стимулирования развития доходной базы и повышения эффективности использования бюджетных ресурсов на уровне местного самоуправления в современных условиях распределения бюджетных полномочий на уровне региона;
- предложить пути повышения межбюджетного регулирования финансовых потоков на региональном уровне с учетом его стимулирующей направленности.

Предметом диссертационного исследования обозначены финансовые отношения между органами власти различных уровней, возникающие в процессе межбюджетного регулирования их доходных и расходных полномочий.

Объектом исследования определены финансовые потоки региона в системе межбюджетных отношений на субрегиональном и межмуниципальном уровне.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена классическими и современными научными разработками и концепциями отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы теории государственных и муниципальных финансов, теории налогов и налогообложения, государственного регулирования экономики, бюджетного процесса и межбюджетных отношений.

Нормативно-правовую базу диссертационной работы составили Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные и региональные законодательные акты по вопросам межбюджетного регулирования, а также нормативные и директивные документы Правительства РФ, регулирующие бюджетные отношения в РФ; Методические указания Министерства Финансов РФ по формированию межбюджетных отношений в субъектах РФ, органах местного

самоуправления и разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы государства.

Методологическую базу исследования составили общенаучные и специальные методы познания: анализ и синтез, дедукция и индукция, логический, структурно-функциональный анализ, а также статистико-экономический и расчетно-аналитический методы исследования.

Эмпирическая основа диссертационного исследования представлена официальными статистическими и информационно-аналитическими данными Министерства финансов РФ о формировании и исполнении бюджета РФ, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований в составе РФ, а также аналитическими и статистическими материалами органов государственной власти федерального уровня и органов государственной власти Волгоградской области.

Информационная база исследования представлена аналитическими и статистическими обзорами по теме исследования, справочными материалами, опубликованными в специальной периодической печати, и размещенными в сети Интернет.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Бюджетная политика реализуется органами власти, имеющими соответствующие полномочия на определенной территории, в направлении достижения определенного на данном этапе развития общества социально-экономического эффекта. В условиях реформирования административных и бюджетных процессов бюджетная политика является многоаспектным явлением, изучение которого необходимо осуществлять с позиций ее типизации по масштабности и долговременности достигаемых целей и решаемых задач, в зависимости от приоритетов в управлении бюджетным процессом, предметной специализации и т.д. Учитывая, что достижение эффективности бюджетной политики возможно только при обеспечении единства всех уровней бюджетной системы, на первый план выступают вопросы межбюджетных взаимодействий, в решении которых регионы играют

особую роль, поскольку именно региональные и местные бюджеты, взаимодействуя друг с другом, непосредственно обеспечивают конституционные права граждан на образование, здравоохранение и т.д. посредством прямого предоставления им бюджетных услуг. Именно межбюджетные региональные (субрегиональные и межмуниципальные) взаимодействия в значительной степени обеспечивают реализацию целей и задач стимулирующей бюджетной политики.

2. Современные тенденции и приоритеты межбюджетных отношений вынуждают уделять особое внимание применяемым в государстве методам и инструментам бюджетного регулирования. Механизм межбюджетного регулирования может быть определен с позиций бюджетной технологии, позволяющей при помощи соответствующих финансовых инструментов решать государственные вопросы, связанные с формированием и распределением финансовых потоков между уровнями бюджетной системы.

3. Основными целями межбюджетного регулирования на субрегиональном и межмуниципальном уровне является увеличение доходной части местных бюджетов при одновременном усилении их самостоятельности; закрепление за каждым местным бюджетом собственных доходных источников и расходных обязательств. При этом использование региональным бюджетом гибких технологий стимулирующего свойства превращается в основополагающее условие достижения указанных целей.

4. Эффективность регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне достигается за счет обеспечения баланса интересов регионального и местных бюджетов при одновременном повышении заинтересованности местных бюджетов в формировании собственных доходных источников.

В настоящее время в составе собственных доходов местных бюджетов в Волгоградской области значительный удельный вес занимает финансовая помощь. Образующиеся в результате ее формирования и распределения финансовые потоки способны выступить важным инструментом повышения эффективности межбюджетного регулирования в регионе.

5. Методико-прикладной аспект повышения эффективности регулирования

межбюджетных отношений Волгоградской области реализован посредством внесения изменений в порядок формирования фонда финансовой помощи, в результате чего достигнут эффект экономии средств фонда при одновременном повышении заинтересованности местных бюджетов в поиске собственных доходных источников, необходимых муниципалитетам для решения задач социально-экономического развития.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- структурированы межбюджетные взаимодействия в составе четырехуровневой бюджетной системы России с выделением в рамках региона субрегионального уровня (между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных районов/городских округов) и межмуниципального уровня (между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений); показан характер финансовых потоков между этими бюджетами в системе межбюджетных региональных взаимодействий;

- предложено определение региональной бюджетной политики как системы мер, направленных на реализацию собственных целей и задач регионального бюджета, а также целей и задач бюджетов нижестоящих уровней с учетом имеющих место финансовых взаимодействий между регионом и муниципалитетами; выявлена специфика бюджетной политики на субрегиональном и межмуниципальном уровнях с учетом структуры бюджетов муниципальных образований, существующих методических подходов к формированию их доходной и расходной части и особенностей предоставления муниципалитетами бюджетных услуг;

- уточнена сущность стимулирующей бюджетной политики как системы мер, побуждающих органы власти всех уровней к активизации деятельности, направленной на увеличение собственной доходной базы их бюджетов на основе соответствующих стимулов и их функциональных проявлений; определена региональная специфика стимулирующей бюджетной политики, исходя из характера протекающих на субрегиональном и межмуниципальном уровнях бюджетной системы межбюджетных взаимодействий;

- раскрыты сущность и содержание механизма межбюджетного регулирования на региональном уровне, проанализированы его субъектно-объектный, функциональный аспекты, а также методы и инструменты, служащие реализации тактических и стратегических целей межбюджетного регулирования;

- разработана авторская концепция эффективности межбюджетного регулирования на субрегиональном уровне бюджетной системы, достигаемой посредством установления баланса интересов областного и местных бюджетов при одновременном повышении заинтересованности муниципальных образований в росте собственной доходной базы, необходимой для исполнения возложенных на них полномочий, на основе применения стимулирующих технологий формирования и распределения межбюджетных финансовых потоков;

- предложен методический подход к повышению эффективности межбюджетного регулирования в Волгоградской области, основанный на изменении порядка формирования средств областного фонда финансовой помощи муниципальным образованиям региона в направлении стимулирования местных органов власти к мобилизации собственного доходного потенциала и реализации принципа автономности местных бюджетов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

Теоретическая значимость проведенного исследования определяется развитием традиционных взглядов на финансово-бюджетную политику региона и межбюджетные отношения на субрегиональном и межмуниципальном уровне. Теоретические положения и выводы создают основу для разработки методологического обеспечения эффективности межбюджетного регулирования финансовых потоков регионом в условиях реализации двухуровневой модели местного самоуправления.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций и предложений по совершенствованию межбюджетных отношений на уровне субъекта РФ. Рекомендации практически значимы для развития бюджетно-налогового законодательства Российской Федерации, субъ-

ектов РФ и муниципальных образований; укрепления правовых основ разграничения бюджетных полномочий на субрегиональном уровне; совершенствования бюджетного законодательства в рамках бюджетной реформы местного самоуправления.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации доложены и одобрены на ежегодных конференциях в г. Санкт-Петербурге и г. Перми в период с 2002 по 2008 гг. Отдельные предложения и выводы исследования используются в практической деятельности Территориального управления городского округа г. Волжский комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства администрации Волгоградской области. Разработки диссертанта используются в учебном процессе на кафедре экономики и менеджмента Волжского политехнического института при чтении лекций, проведении семинаров и практических занятий по дисциплине «Бюджетная система Российской Федерации», курсам специализации «Государственные и муниципальные финансы».

Публикации. По результатам диссертационного исследования опубликовано 9 научных трудов общим объемом 3,28 п. л.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Во введении обосновывается актуальность работы, формулируется цель, задачи, теоретическая и практическая значимость исследования, его предмет, объект, методологическая и эмпирическая базы, выделяются положения, выносимые на защиту, и их научная новизна.

В первой главе – «Теоретические основы реализации бюджетной политики и регулирования общественных финансов на региональном уровне» – уточняется сущность бюджетной политики в условиях формирования финансово-бюджетных отношений и развития бюджетного федерализма; исследуется практика применения норм и принципов бюджетного регулирования в теории межбюджетных отношений; изучаются основы разграничения доходных и расходных полномочий в системе бюджетного регулирования финансовых пото-

ков на субрегиональном и межмуниципальном уровне и анализируются возможности повышения его эффективности.

Во второй главе – «Анализ и оценка бюджетной политики на региональном уровне на современном этапе» – исследуется бюджетная политика на субрегиональном и межмуниципальном уровне; проводится анализ разграничения доходных и расходных полномочий на примере Волгоградской области; выявляются основные тенденции бюджетного реформирования на региональном уровне; разрабатываются рекомендации по рационализации и повышению эффективности бюджетной политики на уровне региона и его муниципалитетов в условиях разграничения доходных полномочий.

В третьей главе – «Совершенствование методических подходов в системе межбюджетного регулирования финансовых потоков на региональном уровне» – анализируется система межбюджетного регулирования на субрегиональном и межмуниципальном уровне; определяются направления совершенствования методических аспектов в системе межбюджетного регулирования на уровне субъекта РФ; разрабатываются вопросы создания дополнительных источников финансового обеспечения доходной базы органов местного самоуправления.

Заключение содержит основные теоретические выводы и практические рекомендации по исследуемым проблемам.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Содержание и приоритеты бюджетной политики на современном этапе

Бюджетная политика представляет собой систему мер со стороны органов власти, направленную на реализацию всех функций бюджета в целях достижения определенного на данном этапе развития общества экономического и социального эффекта.

Основу бюджетной политики составляют стратегические направления экономической и социальной политики государства: именно они определяют размеры

и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов и перспективы использования бюджетных средств в интересах решения главных экономических и социальных задач, стоящих перед страной.

Бюджетную политику необходимо рассматривать с позиций расширенной типизации, позволяющей проанализировать и объективно оценить ее эффективность в стране, регионах и муниципальных образованиях в условиях реформирования административных и бюджетных процессов. Чаще всего такая типизация ограничивается выделением стратегии и тактики, федеральной, региональной и местной бюджетной политики. Однако бюджетная политика более многогранна в своих проявлениях.

По масштабности и долговременности целей и задач различают стратегическую долговременную (на срок от трех и более лет) и тактическую (текущую) составляющие общей бюджетной политики.

В зависимости от приоритетов и определяемых ими целей необходимо выделять доходный, расходный, контрольно-регулирующий и комбинированный типы бюджетной политики.

Доходный тип бюджетной политики характеризуется тем, что планирование, организация и исполнение бюджетов сконцентрированы, преимущественно, на доходах и ведутся от доходов, под объем которых подстраиваются бюджетные расходы и контрольно-регулирующие задачи. Расходный тип бюджетной политики реализуется через стратегию и тактику бюджетного планирования, регулирования и контроля, сконцентрированных на расходной части бюджетов. В первую очередь, определяется объем общественных услуг, выраженных через объем государственных (муниципальных) расходов, а затем под эти показатели подводится соответствующий объем доходных источников с учетом конкретной социально-экономической ситуации в стране и перспектив ее развития. Контрольно-регулирующий тип бюджетной политики строится на максимально возможном использовании государством контрольно-регулирующих свойств бюджета, государственных расходов и заказов, налогов и налоговых методов (льгот, санкций и т.д.).

Все три рассмотренных типа бюджетной политики имеют свои недостатки и применительно к современной России не могут быть использованы в чистом виде и изолированно друг от друга, поскольку это может негативно сказаться на экономическом состоянии ее государственного хозяйства. Поэтому более эффективной и сбалансированной является комбинированная бюджетная политика, нацеленная на обеспечение равновесного соотношения всех функций бюджета, интересов государства, налогоплательщиков, пользователей государственными услугами и общества в целом. Данный тип бюджетной политики ориентирован на увеличение количества и качества предоставляемых государством (муниципалитетами) услуг и обеспечение органов власти всех уровней достаточными и стабильными собственными доходными источниками.

По признаку предметной специализации в составе различных типов бюджетной политики можно выделить налоговую, социальную, инвестиционную и другие виды бюджетной политики.

По территориальному признаку бюджетную политику можно разделить на федеральную, региональную и местную.

Эффективная бюджетная политика государства должна объединять все уровни бюджетной системы, начиная от поселения в составе органов местного самоуправления бюджета и заканчивая федеральным уровнем. Только случае единства бюджетной системы, можно успешно проводить в жизнь государственную бюджетную политику. Одновременно каждый уровень власти в стране формирует, в рамках общих требований, собственную бюджетную политику на основе территориального разделения полномочий по уровням бюджетной системы.

Между различными уровнями бюджетной системы имеют место сложные разнонаправленные взаимодействия, а именно: между федеральным и региональными бюджетами, между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных районов (городских округов), между региональным бюджетом и бюджетами поселений, между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений. В структуре межбюджетных взаимодействий в регионе четко прослеживается два уровня: первый – между региональным бюджетом и бюджетами муниципальных

районов (городских округов), между региональным бюджетом и бюджетами поселений (субрегиональный уровень); второй – между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений (межмуниципальный уровень) (рис. 1).

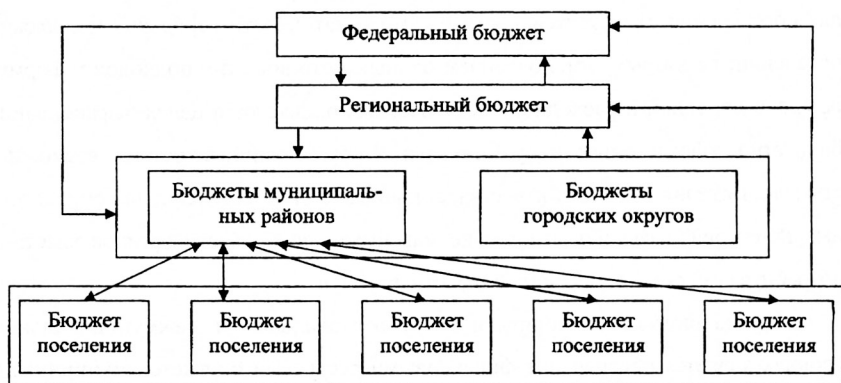


Рисунок 1. Структура межбюджетных взаимодействий в составе бюджетной системы России¹

Межбюджетные региональные взаимодействия получают свое выражение в движении финансовых потоков между соответствующими бюджетами, а именно: восходящими потоками в форме налоговых платежей, субвенций (отрицательных трансфертов) и пр. в региональный бюджет от муниципальных образований; нисходящими потоками в форме отчислений от налогов в соответствии с утвержденными нормативами, дотаций, субвенций, субсидий и пр. от регионального бюджета в нижестоящие бюджеты, а также от бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений.

Под региональной бюджетной политикой, тем самым, понимается политика, направленная на реализацию собственных целей и задач регионального бюджета, а также целей и бюджетов нижестоящих уровней, с учетом имеющих место финансовых взаимодействий между регионом и муниципалитетами в форме налогов, субвенций и финансовой помощи.

¹ Составлено автором

Специфика бюджетной политики на субрегиональном и межмуниципальном уровне определяется, во-первых, наличием двухуровневой системы бюджетов муниципальных образований, возникшей в русле административной реформы для обеспечения самостоятельности и самодостаточности городских и сельских поселений; во-вторых, установлением единых методических подходов к формированию доходной и расходной части местных бюджетов в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований; в-третьих, возможностью достижения высокого качества, социально значимых услуг для определенных категорий населения вследствие максимальной близости органов власти к потребителям соответствующих бюджетных услуг.

Целью бюджетной политики на субрегиональном и межмуниципальном уровнях является обеспечение финансовыми ресурсами бюджетов муниципалитетов, необходимых для реализации их полномочий, закрепленных бюджетным законодательством, в направлении достижения социально-экономического эффекта, определяемого степенью удовлетворения потребностей населения и хозяйствующих субъектов в бюджетных услугах.

В зависимости от стратегической направленности бюджетного регулирования, лежащего в основе бюджетной политики, следует различать сдерживающую и стимулирующую бюджетную политику. Стимулирующая бюджетная политика представляет собой систему мер, побуждающую органы власти всех уровней бюджетной системы к активизации деятельности, направленной на увеличение собственной доходной базы и, на этой основе, достижение целей и приоритетов социально-экономического развития страны и ее территорий. Тем самым стимулирующая бюджетная политика дает возможность формировать финансовые ресурсы не только для удовлетворения воспроизводственных потребностей любого системного бюджетного образования, но и для его развития. Практический аспект стимулирующей бюджетной политики имеет широкий спектр функциональных проявлений, а именно: 1) способность уравнивать разнонаправленные финансовые интересы бюджетов всех уровней за счет экономически обоснованного набора мер в рамках межбюджетных взаимодействий (дополнительные нормати-

вы отчислений по налогам, финансовая помощь и т.д.); 2) способность обеспечивать заинтересованность каждого конкретного бюджета в формировании собственной доходной базы вне межбюджетных взаимодействий (самостоятельность в выборе источников дохода, установлении налоговых ставок, порядка исчисления и уплаты, а также льгот по налогам, самостоятельность в расходовании бюджетных средств нецелевого характера и т.д.).

В реализации стимулирующего характера бюджетной политики четко прослеживается региональный (субрегиональный и межмуниципальный) аспект, определяемый особенностями финансовых взаимодействий между регионом и муниципальными образованиями по поводу дополнительных налоговых отчислений и финансовой помощи. Стимулирующий аспект данных межбюджетных взаимодействий может быть реализован через экономически обоснованную систему мер, нацеленную на эффективное использование бюджетных средств и достижение наилучшего социально-экономического эффекта в бюджетных отношениях.

Механизм межбюджетного регулирования в системе региональной бюджетной политики

Цели и задачи бюджетной политики определяют содержание бюджетного регулирования, под которым следует понимать деятельность, связанную с разработкой и реализацией органами власти управляющих воздействий на различных уровнях бюджетной системы. Бюджетное регулирование затрагивает все формы регулирующей деятельности государства в бюджетной сфере: распределение доходных и расходных полномочий между бюджетами различных уровней, налоговое регулирование во всех его проявлениях, регулирование экономики социальной сферы и т. д. При этом современные реалии межбюджетных отношений вынуждают уделять особое внимание применяемым в государстве методам и инструментам межбюджетного регулирования. Это определяется значимостью межбюджетных взаимодействий в реализации целей и задач бюджетной политики на современном этапе.

Основными целями межбюджетного регулирования на субрегиональном и межмуниципальном уровне является формирование самостоятельности местных бюджетов за счет увеличения доли собственных доходов и поиска адекватных источников их формирования; покрытие, в первую очередь, тех расходов, которые направлены на финансирование не бюджетных учреждений, а на оказание приоритетных, социально значимых высококачественных бюджетных услуг; закрепление за каждым местным бюджетом собственных доходных источников и расходных обязательств.

В основе межбюджетного регулирования лежит механизм, реализующий на практике функции и принципы бюджетной системы и бюджетной политики в условиях необходимости повышения эффективности межбюджетных отношений на основе норм бюджетно-налогового права (рис. 2).

Субъектами межбюджетного регулирования в регионах являются органы власти субъектов федерации и органы власти муниципальных образований, которые осуществляют свои функции в целях обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них полномочий и повышения качества управления региональными и муниципальными финансами на подведомственных им территориях. Объектом выступают доходы и расходы бюджетов и возникающие вследствие их регулирования финансовые потоки в форме отчислений от налогов, предоставления финансовой помощи, взаимных расчетов между бюджетами на субрегиональном и межмуниципальном уровнях.

Цели межбюджетного регулирования по масштабности и долговременности их достижения рассматриваются как тактические и стратегические. Тактические цели направлены на достижение сбалансированности бюджетной системы региона, выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обоснование целевых ориентиров при формировании расходов и осуществлении бюджетных расходов. К стратегическим целям межбюджетного регулирования относятся повышение качества жизни населения муниципальных образований на основе предоставляемых бюджетных услуг, достижение устойчивой динамики

экономического роста муниципальных образований и создание равных условий для их развития.



Рисунок 2. Механизм межбюджетного регулирования на региональном уровне²

Достижение целей межбюджетного регулирования осуществляется через реализацию функций планирования, прогнозирования, организации и координации, контроля и мониторинга.

Функция планирования реализуется через определение конкретных направлений распределения средств между местными бюджетами на основе соответствующих бюджетно-финансовых нормативов, установление гарантированного объема доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития и т.д. Функция организации и координации заключается в непосред-

² Составлено автором

венном осуществлении процесса межбюджетного регулирования на различных уровнях бюджетной региональной системы. Функция контроля и мониторинга проявляется в отслеживании правильности, своевременности и соблюдении установленных пропорций при перечислении средств между бюджетами, установлении контроля за целевым использованием бюджетных средств, применении санкций при нарушении норм бюджетного законодательства.

Методы межбюджетного регулирования направлены на сглаживание асимметрии в развитии муниципальных образований и представлены финансово-экономическими и организационными методами. К финансово-экономическим методам относятся нормирование расходных потребностей, распределение финансовой помощи, установление нормативов отчислений от налоговых платежей, расчет коэффициентов, учитывающих удорожание стоимости бюджетных услуг, и пр. Организационные методы реализуются через комплекс мер административного характера, обеспечивающих межбюджетные взаимодействия на субрегиональном и межмуниципальном уровне региональной бюджетной системы.

Эффективность регулирования межбюджетных отношений на региональном и межмуниципальном уровне

Реализация бюджетной реформы в стране направлена на введение двухуровневой системы местных бюджетов, совершенствование принципов построения межбюджетных отношений, осуществление эффективных технологий межбюджетного регулирования. Эти изменения ориентированы на создание условий, при которых органы местного самоуправления стимулируются к мобилизации собственного налогового потенциала, к эффективному использованию бюджетных средств.

В диссертационной работе бюджетная политика и методы бюджетного регулирования рассмотрены с позиций их стимулирующего воздействия на работу региональных органов власти и органов местного самоуправления по оптимизации бюджетных расходов, мобилизации налогового и неналогового по-

тенциала, а также возможностей построения эффективной системы межбюджетных отношений.

В системе межбюджетных отношений на региональном уровне главный стимулирующий эффект заключается в оптимальном распределении средств фонда финансовой поддержки (далее - ФФП), который может быть достигнут путем создания такой модели взаимоотношений между областным и местными бюджетами, при котором обеспечивается баланс их интересов при одновременном росте доходной базы местных бюджетов.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ к собственным доходам местных бюджетов относятся налоговые, неналоговые доходы и безвозмездная финансовая помощь из вышестоящих бюджетов. На примере Волгоградской области был произведен анализ межбюджетных взаимодействий, на основании которого можно сделать вывод о том, что в настоящее время продолжается рост объемов и удельного веса межбюджетных трансфертов в объеме финансов собственных доходов муниципалитетов.

Так, в 2007 г. доля безвозмездных перечислений в доходах бюджетов городских округов составила 48,6% (рис. 3). В бюджетах муниципальных районов доля безвозмездных перечислений значительно выше - более 77% (рис. 4). Структура доходов бюджетов поселений свидетельствует о том, что данный уровень бюджетной системы обладает наименьшей бюджетной автономией: доля безвозмездных перечислений составляет более 90% их доходов (рис. 5). При такой высокой зависимости от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов органы местного самоуправления поселений фактически лишены возможности как управлять собственной доходной базой, так и осуществлять обоснованное финансовое планирование на среднесрочный период.

Регионы вынуждены проводить политику стимулирования поиска собственных доходных источников на местном уровне в условиях полного отсутствия интереса к данным направлениям реформирования своих бюджетов у местных властей. Между тем, повышение эффективности распределения финансовых ресурсов на субрегиональном уровне возможно по целому ряду направле-

ний межбюджетного регулирования, а именно: развитию собственной налоговой базы, повышению доли неналоговых источников доходов местных бюджетов, поиску и оптимизации моделей наиболее эффективного и результативного распределения финансовых трансфертов. По эффективности межбюджетного регулирования можно судить о степени соответствия принятой в регионе бюджетной концепции сложившимся социально-экономическим реалиям, и наоборот.

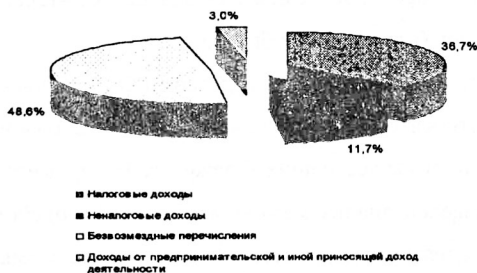


Рисунок 3. Структура доходной части бюджетов городских округов в 2007 г.

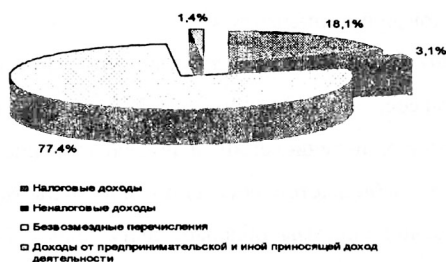


Рисунок 4. Структура доходной части бюджетов муниципальных районов в 2007 г.



Рисунок 5. Структура доходной части бюджетов городских и сельских поселений в 2007 г.

В формировании и распределении средств ФФП от областного бюджета в бюджеты муниципальных образований в настоящее время представлены разнонаправленные интересы этих бюджетов: областной бюджет заинтересован в снижении объема финансовых ресурсов в свете необходимости реализации целей и задач собственного развития, а муниципальные образования заинтересованы в прямо противоположном. При этом необходимо исходить из того, что выделение средств из ФФП должно носить стимулирующий характер, основанный на учете фактических показателей финансового состояния муниципальных образований. В настоящее время стимулирующий характер выделения средств из ФФП областного бюджета реализуется через норму, в соответствии с которой в том случае, если удельный вес средств из ФФП превышает 10% от общего объема доходов муниципальных образований, происходят ограничения полномочий местных органов власти³. Кроме того, возможна эквивалентная замена средств финансовой помощи на дополнительные нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц, что побуждает местные органы власти искать собственные источники доходов вне финансовой помощи из областного бюджета. Однако, в том случае, если муниципалитеты принимают решение использовать средства из ФФП, они слабо заинтересованы в повышении размера своей доходной части. Следовательно, снижение объемов финансовой помощи областным бюджетом должно стимулировать муниципальные образования к поиску собственных источников своих доходных полномочий, как в отношении налоговых, так и неналоговых поступлений.

Таким образом, под эффективным расходованием средств ФФП следует понимать такую модель взаимоотношений между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований, в которой стремление к экономии распределяемых между муниципалитетами средств областного ФФП увеличивает заинтересованность местных бюджетов к поиску собственных стабильных доходных источников.

³ Закон Волгоградской области № 1505 – ОД от 08.08.2007 г. «Об областном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года», ст. 19.

Совершенствование методико-прикладных аспектов межбюджетного регулирования на региональном уровне

Областной ФФП муниципальных районов (городских округов) в Волгоградской области формируется на основе последовательного применения трех технологий межбюджетного регулирования: учета уровня бюджетной обеспеченности, учета различий в структуре расходов местных бюджетов и учета разницы в объеме дотаций в плановом и отчетном периоде.

Расчет объема фонда производится по следующей формуле:

$$\text{ФФПМР(ГО)}_t = D^1_t + D^2_t + D^3_t, \quad (1)$$

где D^1_t – расчетный объем дотаций на планируемый финансовый год, распределяемый в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Рассчитывается по формуле:

$$D^1_t = D^{1,t-1} \times K + \text{Sub}, \quad (2)$$

где $D^{1,t-1}$ – расчетный объем дотаций в финансовом году, предшествующем планируемому; K – коэффициент индексации дотаций, устанавливаемый законом Волгоградской области на каждый планируемый финансовый год; Sub – субвенции, подлежащие зачислению из бюджетов муниципальных районов (городских округов) в областной бюджет в соответствии со ст. 142.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

D^2_t – расчетный объем дотаций из областного ФФП, распределяемый исходя из различий в структуре расходов муниципальных районов (городских округов). Рассчитывается по формуле:

$$D^2_t = 0,1 \times D^1_t \quad (3)$$

D^3_t – расчетный объем дотаций, распределяемых между муниципальными районами (городскими округами), компенсирующих разницу между дотацией в планируемом и текущем финансовом году. Рассчитывается по формуле:

$$D^3_t = (D^{1,t-1} + D^{2,t-1}) - (D^1_t + D^2_t) \text{ при условии, что } (D^{1,t-1} + D^{2,t-1}) > 0 \quad (4)$$

Значение D^3_t заключается в том, он гарантирует местным бюджетам неснижаемый объем дотаций в планируемом году по сравнению с прошлым годом и создает для местных органов власти стимул к увеличению собственных

доходов и эффективному использованию бюджетных средств. Однако, по нашему мнению, требует уточнения расчет компенсационной части D^3_t . Это обусловлено следующими соображениями. Компенсационная разница между дотациями планируемого и текущего года представлена в расчете в абсолютной величине, приравненной к объему полученных дотаций в текущем году. При этом компенсационная часть выделяемой дотации, по сути, не оказывает стимулирующее воздействие на деятельность муниципальных образований, так как за год инфляция обеспечивает определенный финансовый разрыв между суммой дотаций текущего и планируемого года. Поэтому величину компенсационной разницы требуется скорректировать на индекс инфляции, что позволит привести объемы дотаций, получаемых в текущем году, к объемам дотаций, планируемым на следующий финансовый год.

Тогда общая сумма трансфертов в виде дотаций муниципальным образованиям из областного ФФП составит:

$$\text{ФФПМР(ГО)} = D^1_t + D^2_t + ((D^1_{t-1} + D^2_{t-1}) \times I - (D^1_t + D^2_t)), \quad (5)$$

где I – индекс инфляции в конкретном субъекте РФ.

Следует отметить, что в расчете объема областного ФФП в отношении объема дотаций D^1_t применяется коэффициент K , учитывающий уровень инфляции, однако в данном случае индексация производится для определения уровня бюджетной обеспеченности в плановом периоде по всем муниципальным образованиям. Индекс же инфляции в расчете D^3_t необходим для приведения к минимальному значению гарантированного неснижаемого объема дотаций в случае, если после расчета суммы трансферта $(D^1_t + D^2_t)$ его объем в плановом году будет меньше, чем в текущем. Только в этом случае, по нашему мнению, будет достигнуто реальное стимулирование местных органов власти посредством выделяемых из областного ФФП дотаций.

Результаты распределения средств ФФП Волгоградской области с учетом предложенной методики по 10 муниципальным районам представлены в таблице 1.

Таблица 1

Распределение средств ФФПМР(ГО) Волгоградской области в соответствии с предлагаемой методикой расчета компенсационной части дотации муниципальным образованиям на 2008 г., тыс. руб.

		на 2008 г., тыс. руб.					
№ п/п	Муниципальное образование	Показатели					
		Д ¹ т	Д ² т	Д ³ т с учетом изменений	Распределение ФФПМР(ГО) с учетом предлагаемых изменений	распределение ФФПМР(ГО) по методике Волгоградской области	отклонение
1	Алексеевский	70 280,3	7 263	0,0	77 543,3	77 543,3	0,0
2	Быковский	79 984,7	8 866	2 450,3	91 301,0	92 698,0	1 397,0
3	Городищенский	109 387,7	14 720	19 742,3	143 850,0	151 870,5	8 020,5
4	Даниловский	66 508,9	7 005	0,0	73 513,9	73 513,9	0,0
5	Дубовский	86 752,8	8 031	0,0	94 783,8	94 783,8	0,0
6	Еланский	105 364,2	11 022	0,0	116 386,2	116 386,2	0,0
7	Жирновский	118 323,5	13 400	0,0	131 723,5	131 723,5	0,0
8	Иловлинский	98 195,7	9 863	0,0	108 058,7	108 058,7	0,0
9	Калачевский	131 357,8	14 229	7 129,2	152 716,0	156 462,6	3 746,6
10	Камышинский	104 383,2	10 495	13 124,8	128 003,0	134 121,6	6 118,3

Источник: Рассчитано автором на основе проведенного исследования

Расчеты показывают, что общая сумма экономии бюджетных средств при распределении финансовых трансфертов муниципалитетам с учетом индексации объема дотаций текущего года на уровень инфляции составила бы на 2008 г. по представленной репрезентативной выборке муниципальных районов 19282,4 тыс. руб., а в целом по всей совокупности муниципальных районов в рамках данной дотации – 37117,5 тыс. руб. Полученные данные говорят о том, что предлагаемый методический подход позволяет более эффективно распределять межбюджетные трансферты муниципальным образованиям в регионе и усиливать их заинтересованность в развитии собственной доходной базы.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК РФ:

1. Савина, О.Н. Проблемы бюджетно-налоговых отношений в муниципальных образованиях на современном этапе [Текст]/ О.Н. Савина // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. - № 16. – 0, 70 п.л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

2. Савина, О.Н. Проблемы оценки степени реализации налогового потенциала в разрезе административно-территориальных единиц региона [Текст]/ О.Н. Савина // Современный финансовый рынок РФ. Сб. ст. VI Междунар. науч. - практич. конф. – Пермь, 2008. – 0,20 п.л.

3. Савина, О.Н. Налоговая политика как инструмент стратегического взаимодействия муниципальных и корпоративных образований [Текст]/ О.Н. Савина // Совершенствование управления корпоративными образованиями и региональная промышленная политика: проблемы и инновации. Межвузовский сборник научных статей. – Пермь, 2008. – 0,60 п.л.

4. Савина, О.Н. Проблемы повышения качества управления муниципальными финансами. Теоретический аспект. [Текст]/ О.Н. Савина // Альманах современной науки и образования. Научно теоретический и прикладной журнал. – Тамбов, 2008. – 0,23 п.л.

5. Савина, О.Н. Бюджетная политика муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления [Текст]/ О.Н. Савина // Актуальные проблемы формирования механизма функционирования финансового рынка РФ. Сборник научных статей. Выпуск 3. – Пермь, 2007. – 0,80 п.л.

6. Савина, О.Н. Проблемы формирования доходов местных бюджетов как следствие налогово-бюджетной политики государства [Текст]/ О.Н. Савина // Экономика и финансы. Научный журнал. – Москва, 2006. - № 17. – 0,46 п.л.

7. Савина, О.Н. Государственное регулирование налоговых доходов муниципальных образований [Текст]/ О.Н. Савина // Современный финансовый рынок РФ. Сб. ст. IV Междунар. науч. - практич. конф. – Пермь, 2006. – 0,30 п.л.

8. Савина, О.Н. О налоге на доходы физических лиц [Текст]/ О.Н. Савина // Современный финансовый рынок РФ. Сб. ст. Всерос. науч. - практич. конф. – Пермь, 2003. – 0,30 п.л.

9. Савина, О.Н. Проблемы и перспективы налогообложения в Пермской области [Текст]/ О.Н. Савина // Материалы восьмой международной конференции молодых ученых-экономистов «Предпринимательство и реформы России». Санкт-Петербург, 2002. – 0,15 п.л.

10 -

Подписано в печать 21.05.2008. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times. Усл. печ. л. 1,2.
Тираж 100 экз. Заказ 539.

Волгоградское научное издательство
400011, Волгоград, ул. Электrolесовская, 55.